Эльтекова Зинаида Анатольевна
кандидат технических наук,
зав. сектором управления
исследованиями и разработками
РИЭПП.
(495) 916-00-47,
info@riep.ru

Шарапов Виктор Александрович
старший научный сотрудник
сектора управления исследованиями
и разработками РИЭПП.
(495) 916-00-47,
info@riep.ru

ТЕНДЕНЦИИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОТЧЕТНОСТИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА РОСНАУКИ)[1]

Отчет о деятельности федерального органа исполнительной власти (ФОИВ) в системе государственного управления занимает важное место. Отчет характеризует достижение поставленных перед ФОИВ целей, позволяет проанализировать точность и полноту достижения сформулированных в плане целевых показателей. В то же время отчетность призвана реализовывать информационную обратную связь в контуре управления, давая адекватную информацию о происходящих в объекте управления процессах, реакции на управляющие воздействия, а также о качестве функционирования самого контура управления.

В период 2009–2010 гг. сотрудниками РИЭПП выполнялись работы по систематизации и анализу плановых и отчетных материалов Федерального агентства по науке и инновациям за 2008–2009 годы, рассматривались структура, методические вопросы и технология формирования Отчетов о деятельности Федерального агентства по науке и инновациям как одного из важнейших документов системы государственного управления, направленного на реализацию научно-технической политики и повышение результативности бюджетных расходов, необходимость в которой особенно ярко проявилась в период кризиса, и были подготовлены проекты Отчетов о деятельности Федерального агентства по науке и инновациям за 2008 г. и 2009 г.

Проделанная работа позволила выявить заметные тенденции в развитии отчетности о деятельности органа государственного управления как элемента системы государственного управления, а также возникающие в связи с этим проблемы.

---

[1] 04.03.2010 г. Дмитрий Медведев подписал Указ «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации № 271». Указом упраздняются Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию. Функции упраздняемых ведомств передаются Министерству образования и науки.

1. Тенденция публичности отчета о деятельности федерального органа исполнительной власти

В последнее время актуальность регулярного публичного отчета о деятельности государственного органа исполнительной власти резко возросла. Это связано с наложением нескольких факторов в развитии системы государственного управления – сменой парадигмы развития в России[2], мировым финансовым кризисом, поставившими задачу пересмотра и оптимального планирования расходов (финансовых и ресурсных) на предстоящий период, и, следовательно, с необходимостью существенного улучшения качества государственного управления.

В Послании к Федеральному собранию от 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев предлагает:

«Расширить конституционные права Федерального Собрания, отнести к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом».

Государственная Дума и Совет Федерации предложение одобрили и 31 декабря 2008 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», согласно которому в Конституции внесены следующие изменения: в части 1 статьи 103:1. «К ведению Государственной Думы относятся: <…> в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; в части 1 статьи 114:1. Правительство Российской Федерации: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой...»

Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2008 года № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации”» определено: «Статья 40.1. Ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

---

[2] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. Президентом России 13 мая 2009 г.; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Подготовка ежегодных отчетов о результатах деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Российской Федерации. Указанные отчеты подлежат обязательному официальному опубликованию в “Российской газете” и “Парламентской газете”».

6 апреля 2009 года Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин выступил в Государственной Думе с отчетом Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности за 2008 год.

Касаясь роли отчета Правительства, Премьер-министр Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении сказал: «… сегодня мы с вами закладываем новую традицию – отчет Правительства перед парламентом России. Это еще один шаг вперед по развитию нашей политической системы. И думаю, что это очень важно. Хотел бы сразу сказать, Правительство заинтересовано в том, чтобы его работа получила оценку законодателей, парламентских партий, представляющих интересы подавляющего большинства граждан России. Определяя логику наших шагов, мы исходили из преемственности проводимой политики, из основных положений Послания Президента РФ прошлого года и одновременно стремились сконцентрироваться на решении конкретных, наиболее востребованных задач, придать больший динамизм преобразованиям, цель которых – обеспечить России лидирующие позиции по ключевым показателям социально-экономического развития и повышения качества жизни граждан страны».

Итак, в 2008 году на высшем, правительственном уровне была законодательно закреплена управленческая процедура ежегодной публичной отчетности о деятельности Правительства Российской Федерации.

В соответствии с традициями государственного управления это означает легитимность процедуры публичного ежегодного отчета органов государственной исполнительной власти о своей деятельности.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев продолжает развивать линию публичной отчетности органов власти:

«В уставы и конституции субъектов Российской Федерации предлагаю включить статьи о ежегодном отчете руководителей исполнительной власти перед местным парламентом по аналогии с Конституцией России».

В русле политической линии на публичность отчетности ФОИВ находится подписанный 1 июня 2010 года Дмитрием Медведевым Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в целях установления административной ответственности за нарушения прав граждан и организаций на информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в т. ч. включающий новую статью 13.27 «На-

рушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети ‘Интернет’”».

Образцом представления публичного отчета о деятельности ФОИВ является Счетная палата, которая разместила на своем сайте в интернете Отчеты о работе Счетной палаты по годам с 2000 г. по 2009 г. (http://www.ach.gov.ru).

Что касается Министерства образования и науки Российской Федерации, то как публичную информацию о своей деятельности министерство (как и ряд других министерств) размещает на своем сайте Доклады Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности (на 2007–2009, 2008–2010, 2009–2011, 2010–2012 годы), содержащий как целевые и плановые показатели деятельности министерства, так и отчетные данные, включая сведения о деятельности Роснауки (http://mon.gov.ru).

Публичность представления Отчета о деятельности Федерального органа исполнительной власти предъявляет ряд требований к составу и объему информации, характеризующей деятельность ФОИВ. Очевидно, что в публичном отчете должны найти отражение понятные для неспециалистов количественные показатели, характеризующие цели деятельности ФОИВ, и показана степень их достижения. Эти сведения ставят ФОИВ под обсуждение и контроль общественности, т. е. способствуют демократизации и ответственности органов государственного управления. Публичность отчетности является существенным фактором повышения ответственности государственных служащих. Кроме того, отчеты о деятельности служат базой для правовой оценки ответственности менеджмента (менеджеров). В то же время очевидно, что по объему информации публичный отчет ФОИВ должен быть меньше соответствующего внутриведомственного документа.

2. Тенденция формирования «внешней» количественной модели деятельности ФОИВ

Современные требования к деятельности органа государственного управления, сформулированные как «бюджетирование, ориентированное на результат», предполагают формирование модели деятельности субъекта бюджетного планирования в виде системы, состоящей из формулировок целей деятельности, показателей деятельности органа управления, характеризующие достижение целей, объемов финансовых ресурсов, выделенных субъекту бюджетного планирования для достижения целей, и планируемых и достигнутых результатов.

Цели деятельности субъекта (органа) государственного управления формулируются, как правило, в качественных семантических терминах. Например, цели деятельности Минобрнауки России, в реализации которых Агентство участвует как один из главных распорядителей бюд-

жетных средств, сформулированы в Докладе Минобрнауки России [3] следующим образом:

Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала.

Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности.

Для отражения достижения цели необходимым является переход к количественным характеристикам (показателям). Это достаточно сложный логический переход компромиссного характера, когда одновременно выделяются наиболее важные (и специфические) свойства управляемого объекта в текущий период и учитываются возможности измерения, а также учитываются ранее использованные показатели и традиции. Отметим, что номенклатура показателей год от года частично изменяется в процессе управления.

Основные показатели деятельности Федерального агентства по науке и инновациям

В 2009 году Агентство использовало следующую номенклатуру показателей деятельности (29 показателей):

Федеральный бюджет Роснауки, млрд рублей;

Объем дополнительного производства новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции за счет коммерциализации созданных передовых технологий, млрд рублей;

Дополнительный объем экспорта высокотехнологичной продукции, млрд рублей;

Объем привлеченных внебюджетных средств, млрд рублей;

Дополнительный объем внутренних затрат на исследования и разработки, в том числе внебюджетные средства, млрд рублей;

Объем средств, направленных на формирование и развитие экспериментальной и приборной базы науки в рамках мероприятий по развитию сети центров коллективного пользования научным оборудованием и поддержки уникальных стендов и установок, млрд рублей;

Средний возраст машин и оборудования организаций научной сферы, участвующих в реализации соответствующих мероприятий ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» (далее – Программа), лет;

Изменение среднего возраста машин и оборудования организаций научной сферы, участвующих в реализации соответствующих мероприятий Программы, лет;

[3] Доклад Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности на 2010–2012 годы. Министерство образования и науки Российской Федерации. Москва декабрь 2009 // http://mon.gov.ru.

Налоговые поступления в бюджеты всех уровней от реализации мероприятий Программы с учетом дисконтирования, млрд рублей;

Коэффициент бюджетной эффективности Программы за истекший период ее реализации, процентов;

Количество разработанных конкурентоспособных технологий, предназначенных для коммерциализации, единиц;

Количество внедренных передовых коммерческих технологий, единиц;

Количество новых организаций, обладающих приборной базой мирового уровня, единиц;

Количество молодых специалистов, привлеченных к выполнению исследований и разработок, тыс. человек;

Число диссертаций на соискание ученых степеней, единиц;

Число публикаций, содержащих результаты интеллектуальной деятельности, единиц;

Число финансируемых проектов оснащения научных организаций материально-технической базой для исследований и разработок, соответствующей либо превосходящей мировой уровень, единиц;

Бюджетные расходы на международное сотрудничество и проведение опытно-конструкторских и опытно-технологических работ совместно с иностранными научными организациями или по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом, млрд рублей;

Число патентов (в том числе международных) на результаты интеллектуальной деятельности, единиц;

Количество новых рабочих мест для высококвалифицированных работников, тыс. рабочих мест;

Удельная оснащенность (стоимость оборудования) одного сотрудника, занятого в исследованиях и разработках в рамках национальной нанотехнологической сети, тыс. рублей;

Средний возраст научного и специального оборудования, приборов и устройств головных организаций отраслей в составе национальной нанотехнологической сети, лет;

Количество организаций, использующих исследовательское, метрологическое и технологическое оборудование в режиме коллективного пользования в рамках национальной нанотехнологической сети, единиц;

Доля молодых ученых (специалистов), работающих в научных, инновационных, внедренческих и коммерческих организациях – участниках ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы», процентов;

Число студентов и аспирантов, привлеченных к работе (прошедших практику) на новом нанотехнологическом оборудовании, человек;

Количество грантов государственной поддержки научных исследований молодых ученых – кандидатов наук и докторов наук, единиц;

Число охранных документов на объекты интеллектуальной собственности, отнесенное к численности исследователей (для подведомственных организаций), единиц;

Объем средств, выделенных на обеспечение деятельности подведомственных учреждений, млрд рублей;

Часть чистой прибыли, подлежащая перечислению подведомственными Роснауке федеральными государственными унитарными предприятиями в федеральный бюджет по результатам работы за предыдущий год, млн рублей.

Финансирование федеральных целевых программ

Основным инструментом управления деятельностью в сфере науки и инноваций в сфере компетенции Роснауки являются федеральные целевые программы, по которым Роснаука выполняет функции главного распорядителя бюджетных средств.

В 2009 году Федеральное агентство по науке и инновациям осуществляло функции государственного заказчика по 12 федеральным целевым программам[4], из них три достаточно крупных: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям», «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» и «Развитие инфраструктуры наноиндустрии». Финансирование по этим программам достигает нескольких миллиардов рублей в год. Суммарно в 2009-м на эти три программы затрачено свыше 18 миллиардов рублей, из них – 11,5 миллиардов на ФЦП «Исследования и разработки».

Большое влияние на госбюджетное финансирование федеральных целевых программ оказал мировой финансовый кризис.

В 2009 г. бюджетные средства, выделенные на ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» были сокращены на 32,77 %, также было уменьшено финансирование и по другим ФЦП.

Обсуждая представленный Минфином России проект бюджета на 2010 год, по которому научные федеральные целевые программы теряют в среднем 40,3 процентов госфинансирования (24,5 процента по отношению к росписи 2009 года), следует учесть, что произошло перераспределение финансов на решение различных задач. Например, из ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» выделены средства на создание национальных исследовательских университетов. Если их приплюсовать, то процент сокращения по программе будет ниже объявленного.

Надо также учесть, что с 2009 года появилась новая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы». В 2010 году финансирование части Роснауки в ней будет

[4] «Золотого дождя» больше не будет. Наука и технологии России. Беседа Н. Быковой с начальником управления программ и проектов Федерального агентства по науке и инновациям Г. В. Шепелевым. http://www.strf.ru.

почти вдвое больше, чем в этом году, хотя и меньше, чем первоначально планировалось.

Что же касается ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в РФ на 2008–2010 годы», то есть решение правительственной комиссии о ее продлении на 2011 год и финансировании в размере, который как раз компенсирует сокращение в 2009 и 2010 годах.

С учетом всего сказанного номинальное сокращение в следующем году по отношению к 2009 году будет 10–15 процентов, а с учетом перехода части финансирования на 2011 год – практически нулевым.

Следует также принимать во внимание, что Роснаука – не единственный источник финансирования НИОКР. Например, предполагается увеличение финансирования малого наукоемкого бизнеса (в части создания малых предприятий при научных организациях и университетах), что также дает вклад в общую поддержку науки.

Привлечение внебюджетных средств

Большое внимание уделяло Федеральное агентство по науке и инновациям привлечению внебюджетных средств на реализацию федеральных целевых программ. Объемы привлеченных бюджетных средств существенно различаются по направлениям вложений. По направлению «Капитальные вложения» наибольший объем вложений из внебюджетных источников приходится на ФЦП «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы», по направлению НИОКР – на ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», по направлению «Прочие нужды», по которому финансируются важнейшие инновационные проекты, – на ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы».

Соотношение объемов внебюджетного финансирования федеральных целевых программ в разрезе по источникам финансирования показано на рис. 1.

Из графика хорошо видно, что наибольший вклад во внебюджетные средства приходится на собственные средства предприятия, сосредоточенные на ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы».

Анализ проблемы привлечения внебюджетных средств к реализации ФЦП показывает, что наладить диалог[5] между наукой и бизнесом пока добиться не удается. Бизнес считает, что ученые занимаются не теми

---

[5] Г. В. Шепелев. Как сдружить науку и бизнес. Круглый стол «Комплексное решение вопросов энергосбережения и ресурсосбережения для инновационного развития металлургии в поддержку ФЦП «Исследования и разработки». Наука и технологии России // http://www.strf.ru.

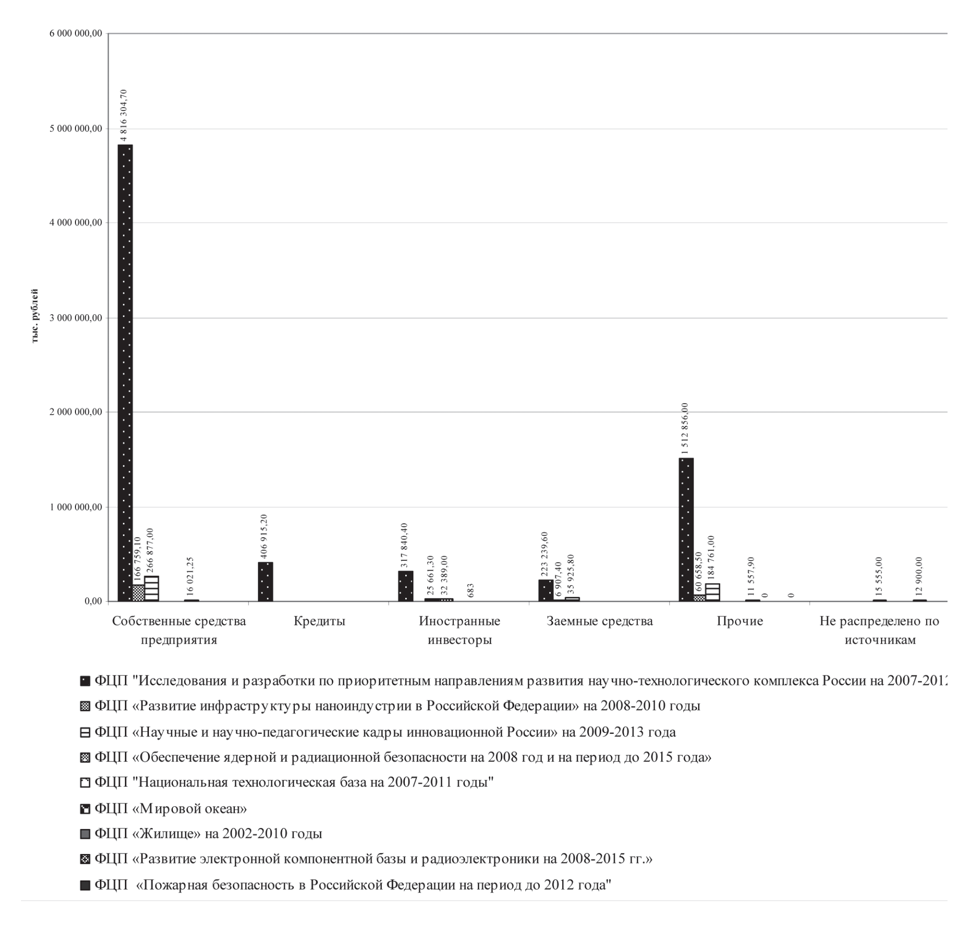


Рис. 1. Распределение внебюджетного финансирования федеральных целевых программ по источникам средств

разработками, которые требуются индустрии. Ученые в свою очередь уверены, что бизнес не заинтересован в развитии нового производства. Оба этих мнения – крайние позиции, хотя основания для таких выводов, безусловно, есть.

Согласно опросу, проведенному Роснаукой, 30 процентов предприятий России действительно не интересуют инновационные разработки, поэтому они не хотят в это вкладываться. Как правило, это организации, которые имеют монопольное или близкое к тому положение на рынке, так что новые конкурентные преимущества им не нужны. Но параллельно была выявлена и другая тенденция: около 70 процентов организаций не представляют, что происходит в соответствующей среде науки. У них нет сведений, какие ведутся разработки, как ими можно воспользоваться – в том числе, для развития производства. Вопрос доведения информации до бизнеса – один из ключевых.

Тем не менее, положительные примеры взаимодействия науки и бизнеса есть. Так, Томский политехнический университет половину своего

бюджета формирует на заказах крупного бизнеса, начиная с «Газпрома», «Лукойла» и прочих компаний. Причем даже в условиях кризиса объем таких работ сократился всего на 15 процентов. Это говорит о том, что исследования востребованы. В противном случае бизнес гораздо жестче подходил бы к их финансированию.

В Кемеровской области несколько лет назад реализовывался проект, который позволил собрать порядка 100 запросов от местных бизнес-структур. Из них примерно 20 проектов были доведены до конечной реализации. Однако без административного давления со стороны губернаторов такого результата вряд ли удалось бы добиться.

Если говорить об обратном процессе, когда бизнесу предлагаются готовые разработки, то эффективность такой деятельности эксперты оценивают в единицы процента, а иногда и меньше. А вот КПД работы по запросам бизнеса, как минимум, в 20 раз выше.

Результативность деятельности Агентства

Плановые целевые и плановые финансовые показатели относятся к будущему, т. е. являются «идеальными». Отчетность показывает, как реализовались эти проектировки будущего в реальности, и в этом ее роль в количественной модели функционирования ФОИВ. Информация о результатах деятельности Агентства носит двойственный характер. С одной стороны, это – достижение целевых количественных показателей, например таких, как «Количество разработанных конкурентоспособных технологий, предназначенных для коммерциализации (единиц)», с другой стороны – наименования тех конкретных технологий, которые были разработаны в соответствии с госзаказом.

Именно отчетность о деятельности Агентства отвечает на оба эти вопроса – о достижении значений интегрированных показателей и о конкретном содержании законченных работ.

Как известно, 2009 год был очень трудным вследствие мирового финансового кризиса. В результате этого основные плановые показатели деятельности Агентства были секвестированы.

Из 29 основных плановых показателей, определяющих деятельность Роснауки на 2009 год, изменению подверглись более половины показателей, а именно 15 показателей. Отметим, что большая часть показателей была изменена в сторону уменьшения; в то же время 2 показателя: *Число студентов и аспирантов, привлеченных к работе (прошедших практику) на новом нанотехнологическом оборудовании; Количество организаций, использующих исследовательское, метрологическое и технологическое оборудование в режиме коллективного пользования в рамках национальной нанотехнологической сети* – были изменены в сторону увеличения. Фактически достигнутые значения основных показателей деятельности Роснауки в 2009 году в целом соответствуют плановым показателям с учетом секвестра.

Интересно отметить, что ряд важных показателей (14 показателей) оказались перевыполненными, например:

Объем дополнительного производства новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции за счет коммерциализации созданных передовых технологий – 18,7 млрд рублей против плановых 13 млрд рублей;

Дополнительный объем экспорта высокотехнологичной продукции – 2,24 млрд рублей против плановых 1 млрд рублей;

Объем привлеченных внебюджетных средств – 7,28 млрд рублей против плановых 5,5 млрд рублей.

К числу невыполненных показателей деятельности Роснауки относится такой важный показатель, как:

Количество новых рабочих мест для высококвалифицированных работников – 1,315 тыс. рабочих мест против плановых 5,2 тыс. рабочих мест.

Анализ реального перечня основных показателей деятельности Роснауки показал, что план имеет очень большое количество контролируемых показателей; это позволяет сделать вывод о существенном завышении количества контролируемых показателей, по крайней мере, для публичного отчета. Во-вторых, реальное существенное недостижение по значениям величин отдельных показателей, например по показателю «*Количество новых рабочих мест для высококвалифицированных работников»*, позволяет сделать вывод о недостаточной аргументированности исходных плановых решений.

Итак, за время деятельности Агентства как созданного в 2004 году ФОИВ была сформирована количественная модель его деятельности, состоящая из номенклатуры целевых показателей и их количественных плановых значений, объемов госбюджетного финансирования и достигнутых за финансируемый период фактических (отчетных) значений показателей.

Конечно, следует признать, что такая модель имеет укрупненный и упрощенный характер. В некотором смысле она является «внешней» моделью деятельности ФОИВ и необходима для оптимизации государственного бюджета, когда все субъекты бюджетного планирования могут быть поставлены в условия сравнения и сопоставления по эффективности расходования бюджетных средств. Основной трудностью в формировании «внешней» количественной модели деятельности ФОИВ является, по нашему мнению, выбор или даже разработка адекватной номенклатуры показателей. Эта номенклатура показателей должна отражать вклад (роль) ФОИВ в функционирование социума и экономики Российской Федерации, отражать специфические свойства управляемой ФОИВ сферы деятельности и быть пригодной для публичной отчетности.

3. Тенденция формирования обширной ведомственной информационной базы по данным отчетности

Федеральное агентства по науке и инновациям как государственный заказчик федеральных целевых программ организовало представление исполнителями мероприятий программ существенной отчетной информации о ходе выполнения работ по госзаказу.

В состав отчетности о выполнении федеральных целевых программ входят следующие документы: Форма № 1-ФП. (Утверждена постановлением Росстата от 01.08.2007 № 60); Форма № 1-ФП (индикаторы) (Утверждена постановлением Росстата от 16.06.2006 № 21); Аналитическая справка о выполнении федеральной целевой программы.

Следует особо остановиться на содержании Аналитической справки о выполнении федеральной целевой программы за отчетный год, в которой требуется сообщить такую информацию как:

– *Ключевые мероприятия в отчетном году: (перечислить важнейшие мероприятия по направлениям «капитальные вложения», НИОКР, «прочие нужды»).*

– *Программа нуждается (не нуждается) в корректировке в связи с …*

– *На отчетный год заключено государственных контрактов (соглашений) на сумму ___ тыс. рублей ___% от объема годовых бюджетных назначений, в том числе по направлениям: (ГКВ, НИОКР, «прочие нужды»).*

Указать проблемные ситуации при заключении контрактов, соглашений, а также причины отсутствия заключенных контрактов, соглашений.

– *Финансирование мероприятий программы в отчетном году.*

Объем финансирования в отчетном году за счет средств федерального бюджета составляет ___ тыс. рублей, в том числе по направлениям: ГКВ, НИОКР, «прочие нужды».

Указать проблемные ситуации с привлечением софинансирования программных мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных источников, причины и принимаемые государственным заказчиком меры по их устранению.

Выполнение целевых индикаторов и показателей в отчетном году.

Указать количество запланированных к выполнению и фактически выполненных индикаторов. При наличии невыполненных целевых индикаторов и показателей указать причины их невыполнения в следующем формате:

Основные итоги реализации программы за отчетный год:

По направлению капитальные вложения:

По направлению НИОКР:

По направлению «прочие нужды»:

Сведения о проблемных ситуациях и недостатках.

Указать проблемные ситуации и недостатки, повлиявшие на ход реализации программы в отчетном году, причины их возникновения.

Принятые государственными заказчиками меры, необходимые для реализации в 2009 году мероприятий программы, строек и объектов для федеральных государственных нужд.

Состав информации в Аналитической справке дает достаточно ясное представление о конкретных результатах деятельности ФОИВ. Именно эти сведения составляют основу обширной ведомственной базы данных.

Необходимо отметить, что изложенное в аналитической справке требование выявления и анализа проблемных ситуаций, поиска путей их разрешения является реальным осуществлением функционирования контура обратной связи и важным элементом совершенствования как деятельности организаций, так и государственной системы управления.

Государственные контракты

Огромный раздел ведомственной базы данных составляет информация по государственным контрактам, обеспечивающим реализацию мероприятий федеральных целевых программ, которая осуществляется через систему государственных закупок, т. е. заключение и выполнение государственных контрактов.

Государственные контракты в 2009 году выполнялись по 8 федеральным целевым программам. Всего в 2009 году работы выполнялись по 1969 государственным контрактам, из них 1541 контракт заключен в 2009 году.

Сведения по количеству реализуемых в 2009 году государственных контрактов приведены в табл. 1.

Таблица 1. Количество государственных контрактов, реализуемых в 2009 году, в разрезе федеральных целевых программ

Наименование ФЦП	Количество контрактов в 2009 году всего	Из них количество контрактов, заключенных в 2009 году
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»	1009	604
ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации» на 2008–2010 годы	156	156
ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы	766	766
ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»	10	5

Продолжение таблицы 1

ФЦП «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы»	10	9
ФЦП «Мировой океан»	14	0
ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы	0	0
ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 гг.»	3	0
ФЦП «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года»	1	1
Всего	1969	1541

Одной из основных проблем при формировании и использовании ведомственной базы данных является организация своевременного поступления информации о контрактах по стандартизованным формам и налаживание функционирования системы обработки и поиска информации по максимально широкому спектру запросов.

4. Тенденция формирования регламентированной «внутренней» модели деятельности ФОИВ

Деятельность Федерального агентства по науке и инновациям по выполнению возложенных на него функций на предстоящий год официально закреплялась в виде Плана деятельности Федерального агентства по науке и инновациям на год, утверждаемого Министром образования и науки Российской Федерации. Годовой план деятельности Федерального агентства по науке и инновациям состоит из двух частей, первая часть которого структурирована в соответствии с функциями и структурой управлений Агентства в виде перечня мероприятий с указанием наименования мероприятий, формы представления материала, ответственных за подготовку, срока выполнения и ожидаемых результатов от реализации мероприятий.

Непосредственно деятельность Федерального агентства по науке и инновациям за 2008–2009 годы как управляющего органа характеризуется выполнением мероприятий плана Роснауки входящими в его состав структурными подразделениями.

Структура годового отчета о деятельности Роснауки должна повторять структуру плана его деятельности. В подготовленных проектах Отчетов Роснауки за 2008–2009 годы показаны результаты деятельности в разрезе выполнения Агентством предписанных функций государственного управления:

1. Реализация функций государственного заказчика федеральных целевых научно-технических и инновационных программ и проектов.

2. Управление федеральным имуществом научной сферы.
3. Реализация функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета.
4. Обеспечение международного сотрудничества.
5. Организационное обеспечение деятельности Роснауки.
6. Обеспечение реализации государственной научно-технической политики.
7. Развитие материально-технического и кадрового потенциала научно-технической сферы.
8. Ведение реестров и информационное обеспечение реализации государственной научно-технической политики.
9. Обеспечение реализации принятых концептуальных документов по морской деятельности.

Рассмотрим характеристики планов Агентства и отчетов об их выполнении с позиций технологии управления и применения информационных технологий.

Количество разделов в планах и отчетах за 2008–2009 годы осталось неизменным – 9 разделов.

В разделах плана деятельности Федерального агентства по науке и инновациям его деятельность раскрывается через перечень мероприятий, направленных на реализацию функций Агентства.

Каждое мероприятие, входящее в План деятельности Федерального агентства по науке и инновациям на 2008–2009 годы, определяется следующим перечнем параметров:

Наименование мероприятий;

Форма представления материала;

Срок выполнения;

Результаты от реализации мероприятий.

Представляет интерес количественный анализ документа как совокупности мероприятий с позиции технологии управления.

Рассмотрим количественное распределение плановых мероприятий по разделам плана и по управлениям – головным исполнителям, т. е. распределение управленческой нагрузки.

В целом плановая нагрузка структурных подразделений Агентства – 112 мероприятий в 2008 году и 118 мероприятий в 2009 году – весьма значительна.

Данные табл. 2 позволяют отчетливо показать суммарное распределение плановой нагрузки по структурным подразделениям Федерального агентства по науке и инновациям на 2008–2009 годы.

Распределение плановой нагрузки по структурным подразделениям – головным исполнителям Агентства на 2008–2009 годы носит достаточно устойчивый характер с некоторым увеличением на 2009 год по сравнению с 2008 годом.

Исходя из формального признака количества выполняемых плановых мероприятий лидерами являются Управление поисковых исследований и новых технологий – более 20 %, и Управление инновационного развития и инфраструктуры – около 20 %. Наименьшее количество ме-

роприятий закреплено за Управлением делами – 7 % и пресс-секретарем Агентства – менее 3 %.

Таблица 2. Суммарное распределение плановой нагрузки по структурным подразделениям Федерального агентства по науке и инновациям за 2008–2009 годы

Наименование управления Роснауки	Количество мероприятий в 2008 году		Количество мероприятий в 2009 году	
Управление поисковых исследований и новых технологий	22	19,65 %	27	22,9 %
Управление программ и проектов	18	16,1 %	19	16,1 %
Управление инновационного развития и инфраструктуры	23	20,5 %	22	18,6 %
Управление финансирования, учета и отчетности	16	14,3 %	19	16,1 %
Управление федерального имущества научной сферы	22	19,65 %	20	16,9 %
Управление делами	8	7,1 %	8	6,9 %
Пресс-секретарь	3	2,7 %	3	2,5 %
Всего	112	100 %	118	100 %

В выполнении каждого планового мероприятия участвует от одного до шести управлений, включая головного исполнителя.

Определим степень кооперации структурных подразделений (управлений) Агентства при выполнении плановых мероприятий на основе расчета числа мероприятий, в выполнении которых участвует от одного до шести исполнителей соответственно.

Данные расчетов по материалам планов за 2008–2009 гг. приводятся в табл. 3.

Таблица 3. Оценка кооперации подразделений при выполнении мероприятий плана деятельности Агентства

Число управлений – исполнителей мероприятия плана	2008 год		2009 год	
	Количество мероприятий	Индекс кооперации (доля в процентах)	Количество мероприятий	Индекс кооперации (доля в процентах)
1	62	55,3 %	60	50,9 %
2	15	13,5 %	20	16,9 %
3	5	4,4 %	8	6,8 %
4	5	4,4 %	7	5,9 %
5	10	8,9 %	7	5,9 %
6	15	13,5 %	16	13,6 %
Всего	112	100 %	118	100 %

Из таблицы следует, что как в 2008 г., так и в 2009 г. все шесть управлений Агентства участвовали в реализации около 1/7 части плановых заданий, более трети мероприятий выполнялось в кооперации от 2 до 5 управлений, в то время как половина мероприятий была закреплена за единственным исполнителем.

Следовательно, половина мероприятий выполняется в кооперации, причем более 13,5 % плана объединяют усилия всех управлений, однако в то же время половина плана является малокооперационной.

Оценка степени кооперации управлений Роснауки как достаточно высокой позволяет сделать вывод о необходимости разработки соответствующих административных процедур по координации функций управлений Роснауки, в т. ч. при планировании деятельности управлений и при подготовке годового отчета о деятельности Роснауки как федерального органа исполнительной власти.

Как небольшое конкретное дополнение рассмотрим степень унификации планового документа с позиции, например, номенклатуры сроков выполнения плановых заданий. В табл. 4 показаны реально используемые в планах Агентства варианты сроков исполнения плановых мероприятий.

Таблица 4. Варианты сроков исполнения плановых мероприятий

План Роснауки 2008 года		**План Роснауки 2009 года**	
Наименование срока	**Количество мероприятий**	**Наименование срока**	**Количество мероприятий**
В течение года	49	В течение года	57
Постоянно	13	Постоянно	15
Конкретный квартал	14	Конкретный квартал	15
Ежеквартально	3	Ежеквартально	3
		Поквартально	1
Конкретный месяц	13	Конкретный месяц	5
В соответствии с …	9	В соответствии с …	10
Помесячный график	7	Помесячный график	5
Период	2	Период	2
Ежемесячно	1	Ежемесячно	1
В 30-дневный срок	1	В 20-дневный срок	1
Еженедельно	1		
Конкретная дата	1	Конкретная дата	1
До выпуска постановления	1	До выпуска постановления	1
		По запросу	1
Общее количество мероприятий плана	112	Общее количество мероприятий плана	118

Данные, приведенные в табл. 4, показывают на этом конкретном примере, что имеется значительный ресурс в области стандартизации управленческих процессов при переводе их на современные информационные технологии.

Структурированный и формализованный план (и, соответственно, отчет) о непосредственной деятельности самого органа управления создает основу для измерения и оценки эффективности этой деятельности.

Анализ плана деятельности Федерального агентства по науке и деятельности Федерального агентства по науке и инновациям на 2008–2009 годы показывает, что план имеет большое количество мероприятий, сложный характер и значительную кооперацию исполнителей. В силу этого процедура подготовки отчета о деятельности Агентства, также имеющая аналогичный сложный характер, должна определяться специальной административной процедурой, закрепленной в виде Административного регламента.

5. Тенденция усиления роли отчетности как обратной связи в контуре текущего и стратегического управления

Анализ отчетов о деятельности государственного органа исполнительной власти позволяет получить обобщенную информацию для функционирования системы государственного управления, характер которого существенно различается в аспектах текущего и стратегического управления.

Отчетность в контуре текущего управления

Для целей текущего управления:

– на основе ежегодного отчета формируется фотография реального состояния функционирования сегмента народного хозяйства, находящегося в сфере компетенции конкретного государственного органа исполнительной власти;

– отчет позволяет выделить наиболее успешные направления деятельности конкретного государственного органа исполнительной власти;

– отчет позволяет выделить трудности и проблемные ситуации в деятельности конкретного государственного органа исполнительной власти;

– отчет позволяет выделить трудности и проблемные ситуации системного характера, разрешение которых выходит за пределы компетенции конкретного государственного органа исполнительной власти.

Годовая отчетность о деятельности Федерального агентства по науке и деятельности как ФОИВ ориентирована на результаты работ за годичный период, который в сфере науки и инноваций слишком непродолжителен для получения значимых результатов в силу естественной скорости выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и инвестиционных работ. Поэтому наблюдается излишнее дробление тем для укладывания этих работ в годовой период.

В то же время присущий работам в научно-технической сфере фактор неопределенности и риска часто ставит под сомнение реалистичность исходного плана.

Отдельно следует отметить, что анализ состояния, проблем и перспектив научно-технической сферы имеет достаточно сложный характер и не укладывается в предписанный очень короткий срок подготовки годовой отчетности, который отведен в начале следующего за отчетным года. Для такой работы следует выделить отдельный самостоятельный интервал времени за пределами подготовки годового отчета о деятельности ФОИВ.

Встраивание в контур стратегического управления

Для целей стратегического управления выполняется анализ на уровне стратегического управления данным сегментом народного хозяйства:

– на основе цикла (совокупности) ежегодных отчетов конкретного государственного органа исполнительной власти за длительный период времени определяются тенденции реального функционирования сегмента народного хозяйства, находящегося в сфере компетенции конкретного государственного органа исполнительной власти;

– на основе совокупности ежегодных отчетов конкретного государственного органа исполнительной власти за длительный период времени определяется значение трудностей и проблемных ситуаций системного характера, разрешение которых выходит за пределы компетенции конкретного государственного органа исполнительной власти;

– анализ отчетов за определенный промежуток времени позволяет оценить результаты принятых управленческих решений, их влияние на экономические и социальные процессы и эффективность этих решений.

Именно отчет о деятельности является тем элементом, который замыкает контур (цепочку) управления, обеспечивая обратную связь между целью и результатом деятельности. В краткосрочном периоде отчет о деятельности дает фотографию текущего состояния технико-экономических процессов. В долгосрочном периоде совокупность отчетов о деятельности показывает тенденции развития технико-экономических и социальных процессов, т. е. служит базой стратегического управления.

В подтверждение этого тезиса приведем положение о необходимости качественно иных требований к государственному управлению для реализации стоящих перед Российской Федерацией целей из «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (Распоряжение от 17.11.2009 № 1663-р):

«Создание системы стратегического управления.

Документы, определяющие действия Правительства Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспекти-

ву, должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей. Будет принят федеральный закон, определяющий процедуры взаимодействия и полномочия всех уровней государственной власти и местного самоуправления по выработке и реализации таких целей. Предстоит сформировать сквозную систему документов долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, на которой будут базироваться принятие расходных обязательств Российской Федерации и формирование федерального бюджета».